Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 523

Integratie van de Wet huurcommissieregeling BES in een Wet maatregelen huurwoningmarkt Caribisch Nederland onder gelijktijdige aanpassing van eerstgenoemde wet, van Boek 7a van het Burgerlijk Wetboek BES en enkele andere wetten (Wet maatregelen huurwoningmarkt Caribisch Nederland)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 19 februari 2016 en het nader rapport d.d. 7 juli 2016, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Wonen en Rijksdienst. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 december 2015, no. 2015002216, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Wonen en Rijksdienst, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot integratie van de Wet huurcommissieregeling BES in een Wet maatregelen huurwoningmarkt Caribisch Nederland onder gelijktijdige aanpassing van eerstgenoemde wet, van Boek 7a van het Burgerlijk Wetboek BES en enkele andere wetten (Wet maatregelen huurwoningmarkt Caribisch Nederland), met memorie van toelichting.

Het voorstel moderniseert de huur(prijs)regelgeving in Caribisch Nederland. Het omvat een herziening van de regels betreffende het functioneren van de huurcommissie en een aanpassing van boek 7a van het Burgerlijk Wetboek BES.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. Het gaat onder meer om de vraag of het wel nodig is dat elk openbaar lichaam een afzonderlijke huurcommissie instelt, de noodzaak om een tijdelijke huurovereenkomst van maximaal vier jaar mogelijk te maken en de formulering en motivering van de gronden voor beëindiging van de huurovereenkomst.

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kst-34523-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 december 2015, nr. 2015002216, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 februari 2016, nr. W04.15.0434/I, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met de opmerkingen van de Afdeling rekening zal zijn gehouden.

1. Afwegingen die aan het voorstel ten grondslag liggen

Op grond van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is het huurrecht van toepassing dat op Caribisch Nederland gold op de datum van de transitie. De Nederlandse huurregelgeving, te weten de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en de betreffende artikelen van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, is niet van toepassing. Dit omdat die regelgeving niet aansluit op de specifieke woningmarkt, de lokale omstandigheden en de kleinschaligheid van Caribisch Nederland.[2] Het voorstel sluit echter op onderdelen nauw aan bij de Nederlandse huurregelgeving, maar biedt tevens ruimte voor lokaal maatwerk. De toelichting maakt daarbij niet alle keuzes betreffende de inhoud van het voorstel even inzichtelijk. Daarom wordt bijvoorbeeld niet duidelijk hoe het principe van legislatieve terughoudendheid een rol heeft gespeeld in de vormgeving van dit voorstel. De toelichting stelt weliswaar dat met dit uitgangspunt rekening is gehouden, maar hoe dit belang is afgewogen tegenover de belangen die kennelijk met de nieuwe regels gediend zijn, blijkt daar niet uit. Ook is onvoldoende duidelijk hoe in de gekozen medebewindsconstructie de afweging heeft plaatsgevonden tussen wat centraal geregeld zou moeten worden en wat (in medebewind) aan de besturen van de openbare lichamen wordt overgelaten.[3]

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.

1. Afwegingen die aan het voorstel ten grondslag liggen

Ik volg het advies van de Afdeling om in de memorie van toelichting nader in te gaan op de in het kader van de vormgeving van het wetsvoorstel toegepaste legislatieve terughoudendheid en hoe in de gekozen medebewindconstructie de afweging heeft plaatsgevonden wat centraal geregeld zou moeten worden en wat (in medebewind) aan de besturen van de openbare lichamen wordt overgelaten. De memorie van toelichting is daartoe aangevuld.

2. Huurcommissie

Het voorstel bepaalt dat in elk der openbare lichamen door het bestuurscollege een huurcommissie wordt ingesteld. Dit is al geldend recht.[4] Momenteel is evenwel op Sint Eustatius noch op Saba een huurcommissie werkzaam. Ook in Europees Nederland is er maar één huurcommissie.[5] Het is daarom, mede uit het oogpunt van efficiëntie en uitvoerbaarheid,[6] de vraag of het wel nodig en wenselijk is dat elk openbaar

---

[2] Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 1.1.
[3] In paragraaf 8 van de toelichting wordt ten onrechte de suggestie gewekt dat de regeling van de huurwoningmarkt behoort tot de autonomie van de openbare lichamen (als bedoeld in artikel 136, eerste lid, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba).
[4] Artikel 1 van de Wet huurcommissie-regeling BES.
[5] Artikel 3a van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte.
[6] Dit ook gelet op de relatieve grootte van de betreffende eilanden en woningmarkt.

lichaam een afzonderlijke huurcommissie instelt en, voor zover dit nodig en wenselijk is, in hoeverre tussen de betreffende commissies nauwe vormen van samenwerking kunnen worden gevonden.

De Afdeling adviseert het voorstel in het licht van het bovenstaande nader toe te lichten en zo nodig aan te passen.

2. Huurcommissie

Ik volg het advies van de Afdeling om, mede uit het oogpunt van efficiëntie en uitvoerbaarheid, voor alle drie de openbare lichamen gezamenlijk één huurcommissie in te stellen niet. Wel is naar aanleiding van dit advies nogmaals gekeken naar de voorgestelde constructie. De openbare lichamen zijn ter zake nogmaals benaderd om hun visie in deze aan te geven. Dientengevolge wordt thans voorgesteld om een zittingsvoorzitter van de Nederlandse huurcommissie de taak van voorzitter van de huurcommissie voor elk van de openbare lichamen op zich te laten nemen. Hiervoor is gekozen vanuit een oogpunt van deskundigheid, continuïteit en onafhankelijkheid. In de praktijk betekent dit dat een zittingsvoorzitter van de Nederlandse huurcommissie de werkzaamheden en taken, bedoeld in de hoofdstukken 1 en 2 van dit wetsvoorstel, zal uitvoeren. Het is de bedoeling dat op termijn een lokaal te benoemen plaatsvervangend voorzitter die taken uiteindelijk zal overnemen en als voorzitter zal fungeren. Het tijdstip waarop dit gebeurt wordt bij koninklijk besluit bepaald, waarbij dit tijdstip per openbaar lichaam verschillend zou kunnen zijn. Uiteindelijk zal dan ook elk der openbare lichamen vanuit een streven naar autonomie zelf de gehele huurcommissie bemensen. De plaatsvervangend voorzitter, de (plaatsvervangend) secretaris en de leden van de huurcommissie worden onverkort door het bestuurcollege benoemd, ontslagen en geschorst. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn in die zin aangepast.

3. Tijdelijke huurovereenkomst

Ingevolge het voorstel eindigen schriftelijk aangegane huurovereenkomsten die zijn afgesloten voor de tijd van maximaal vier jaar door verloop van de huurtijd.[7] Het betreft een uitzondering op de hoofdregel dat een huurovereenkomst aangegaan voor bepaalde tijd niet eindigt door het enkele verloop van de huurtijd. Deze uitzondering wordt toegelicht door erop te wijzen dat op de huurmarkt in Bonaire geen spelers in de vorm van vastgoedbedrijven aanwezig zijn die verhuur van woonruimte als doel hebben. Alle aanbieders op de huurmarkt op Bonaire zijn particulieren die onroerend goed hebben gekocht om zelf te gebruiken wanneer ze eens op vakantie komen, of alvast als belegging voor wanneer ze met pensioen zijn en er zelf kunnen komen wonen.[8] De Afdeling merkt op dat de voorgestelde uitzondering veel ruimte laat voor tijdelijke verhuur, wat de rechtspositie van de huurder minder sterk maakt. Wat betreft de mogelijkheid voor verhuurders om de huur op te zeggen voor eigen gebruik als zij met pensioen gaan, vraagt de Afdeling aandacht voor het feit dat de verhuurder naar geldend recht al kan bedingen dat de huur eindigt indien hij de zaak zelf wil betrekken.[9] Uit de toelichting blijkt niet waarom deze mogelijkheid ontoereikend wordt geacht.

---

[7] Artikel 1604n, eerste lid.
[8] Artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 7a:1604n tot en met 7a:1604r.
[9] Artikel 7a:1596 Burgerlijk Wetboek BES bepaalt: De verhuurder kan de huur niet doen ophouden door te verklaren, dat hij de verhuurde zaak zelf wil betrekken, tenware het tegendeel mocht bedongen zijn.

De Afdeling adviseert het voorstel in het licht van het bovenstaande nader toe te lichten en zo nodig het voorstel aan te passen.

3. Tijdelijke huurovereenkomst

Ik volg het advies van de Afdeling om het wetsvoorstel op het gebied van de bepaling over tijdelijke huurcontracten nader toe te lichten. In de memorie van toelichting zijn thans meerdere redenen opgenomen waarmee is toegelicht waarom een sterke behoefte bestaat aan huurovereenkomsten voor bepaalde tijd. Zo heeft ook de huurder voordeel bij dit soort huurovereenkomsten. Vanwege de aard van het werk hebben huurders sterk behoefte aan huurovereenkomsten die van tijdelijke aard zijn. Artikel 7a:1596 van het Burgerlijk Wetboek BES (BWB) valt na het voorgestelde artikel 2.1, onderdeel B, van het wetsvoorstel maatregelen huurwoningmarkt Caribisch Nederland onder de algemene afdeling «Verplichtingen van de verhuurder en de huurder». Deze bepalingen hebben niet enkel betrekking op woningen. Het voorgestelde artikel 7a:1603n van het Burgerlijk Wetboek BES is in die zin dus aanvullend.

4. Gronden voor beëindiging huurovereenkomst

Ingevolge het voorstel kan de verhuurder, indien hij zes weken na de opzegging van de overeenkomst niet van de huurder een schriftelijke mededeling heeft ontvangen dat hij in de beëindiging van de overeenkomst toestemt, de huurcommissie verzoeken het tijdstip vast te stellen waarop de overeenkomst zal eindigen. Het voorstel bepaalt dat de huurcommissie het verzoek slechts toewijst, indien:

a. *de huurder niet aan zijn in de tweede en derde afdeling van de zevende titel van boek 7a van het Burgerlijk Wetboek BES omschreven verplichtingen voldoet;*[10] *of*
b. *de koper van de woning gebruik wil maken van de bevoegdheid, bij de overeenkomst voorbehouden om, ingeval van verkoop, de huurder tot ontruiming van het gehuurde te noodzaken.*[11]

In bijzondere gevallen kan de huurcommissie de beëindiging van de huur op andere grond toestaan, indien haar blijkt dat de eigenaar, of in geval van gedeeltelijke onderhuur, de hoofdbewoner daarbij een rechtmatig belang heeft.[12]

De Afdeling wijst erop dat de voorgestelde mogelijkheid voor de huurcommissie om in bijzondere gevallen de beëindiging van de huur op andere grond toe te staan niet goed strookt met het voorgestelde limitatieve stelsel van opzeggingsgronden. De reikwijdte van deze opzeggingsgrond is immers in potentie ruim, wat ten koste kan gaan van de rechtspositie van de huurder. Aan welke bijzondere gevallen en rechtmatige belangen wordt gedacht, wordt bovendien niet toegelicht.

In het licht van het limitatieve stelsel en de rechtszekerheid adviseert de Afdeling de opzeggingsgrond voor bijzondere gevallen nader te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen.

---

[10] De tweede afdeling van de zevende titel van boek 7a bevat verplichtingen van de verhuurder en de huurder die voor de verhuur van woningen en land gemeenschappelijk zijn, zoals bepalingen over de staat en het gebruik van het verhuurde. De derde afdeling bevat bijzondere bepalingen inzake de huur van woningen, zoals onderhoud en reparaties, en de huurprijs.

[11] Artikel 1604p, eerste lid.

[12] Artikel 1604p, tweede lid.

4. Gronden voor beëindiging huurovereenkomst

Ik volg het advies van de Afdeling om de mogelijkheid om de huurovereenkomst door de huurcommissie in bijzondere gevallen te laten beëindigen, te laten vervallen. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn in die zin aangepast.

5. Opzeggingstermijn

Het voorstel bepaalt dat bij de opzegging van de huur termijnen in acht worden genomen die het plaatselijk gebruik meebrengt.[13] Ook indien de huurcommissie het tijdstip vaststelt waarop de huurovereenkomst een einde zal nemen, neemt zij de termijnen in acht welke het plaatselijk gebruik tot het doen van opzeggingen meebrengt.[14] Uit het oogpunt van rechtszekerheid acht de Afdeling vastlegging van de opzeggingstermijn wenselijk. Daarbij kan worden aangesloten bij het thans bestaande plaatselijke gebruik. Voor zover de plaatselijke gebruiken in de openbare lichamen verschillen en harmonisatie niet wenselijk wordt geacht, kan de mogelijkheid worden geschapen de opzeggingstermijn bij eilandsverordening vast te stellen.

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

5. Opzeggingstermijn

Ik volg het advies van de Afdeling om opzeggingstermijn in de wet op te nemen. Ten aanzien van woningen wordt de opzeggingstermijn van de huurder gesteld op de betalingstermijn, in de meeste gevallen één maand. De verhuurder heeft een opzeggingstermijn van ten minste drie maanden. Ten aanzien van bedrijfsruimte geldt zowel voor de huurder als de verhuurder een termijn van ten minste één jaar. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn in die zin aangepast.

6. Beëindiging van huur in geval van bedrijfsruimte

Ingevolge het voorstel zijn de bepalingen inzake beëindiging van de huur die van toepassing zijn op woningen ook van toepassing op bedrijfsruimten.[15] De toelichting zegt hierover dat lokaal maatwerk ook in deze met zich brengt dat dienaangaande geen onderscheid wordt gemaakt tussen woningen en bedrijfsruimten, daar waar dat in het Europese deel van Nederland wel het geval is. Daarmee wordt echter nog geen reden gegeven voor het opnemen van gelijke bepalingen bij de beëindiging van de huur van woningen en de huur van bedrijfsruimten gelijke bepalingen.

Daarnaast bepaalt het voorstel dat de betreffende artikelen niet van toepassing zijn ten aanzien van zeehavens, luchthavens en op bedrijfsruimte voor zover deze in een zeehaven of op een luchthaven is gevestigd of daarmee ruimtelijk is verbonden.[16] De toelichting zet niet uiteen waarom deze uitzondering wordt gemaakt.

De Afdeling adviseert het voorstel in het licht van het bovenstaande nader toe te lichten.

---

[13] Artikel 1604n, vierde lid.
[14] Artikel 1604p, derde lid.
[15] Artikel 1604w, eerste lid.
[16] Artikel 1604w, tweede lid.

6. Beëindiging van huur in geval van bedrijfsruimte

Ik volg het advies van de Afdeling om in memorie van toelichting toe te lichten waarom ten aanzien van de beëindiging gelijke bepalingen bij de huur van woningen en bedrijfsruimten zijn opgenomen. De memorie van toelichting is in die zin aangepast.

Ten aanzien van de opmerkingen van de Afdeling over het uitzonderen van (onder meer) zeehavens en luchthavens merk ik het volgende op. Het voorgestelde artikel 7a:1603w, derde lid, van het BWB komt overeen met artikel 17bis, eerste lid, derde volzin, van de Wet huurcommissieregeling BES. De uitzondering blijft dus in tact. De achtergrond hiervan is dat zeehavens, luchthavens, hotels en zakenpanden, voor zover deze in een zeehaven, luchthaven of in een hotel gevestigd zijn, bezwaarlijk aan de beslissing van de huurcommissie kunnen worden onderworpen aangezien het hier gaat om grote complexen die in hun totaliteit minimaal kostendekkende opbrengsten moeten ontvangen. Het spel van vraag en aanbod zal dan kunnen bepalen welke huurprijs of welk tarief gehanteerd moet worden. Daarbij wordt belang gehecht aan het scheppen van een gunstig investeringsklimaat voor de bouw ervan. Investeerders in de bouw van grote complexen moeten erop kunnen vertrouwen dat de huuropbrengsten de investeringen zouden goedmaken. Ter zake wordt verwezen naar een uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba heeft bij vonnis d.d. 11 juni 2013 (AR 118/09 Ghis 58675 – H – 302/12).

7. Uitbreiding reikwijdte huisvestingsverordening

Het voorstel maakt het mogelijk om in de huisvestingsverordening die door de eilandsraad wordt vastgesteld ook bepalingen op te nemen die inhouden dat ten aanzien van voor verkoop bestemde woningen een huisvestingsvergunning is vereist.[17] *Deze wijziging wordt niet toegelicht. Zo is niet duidelijk aan welke situaties wordt gedacht en ten behoeve van welke groepen van deze bevoegdheid gebruik zou kunnen worden gemaakt.*

De Afdeling adviseert de toelichting aan te passen.

7. Uitbreiding reikwijdte huisvestingsverordening

Ik volg het advies van de Afdeling om in de memorie van toelichting nog eens in te gaan op de noodzaak voor de delegatiegrondslag ten behoeve van de uitbreiding van de reikwijdte huisvestingsverordening. De voorgestelde wijziging van artikel 3.1, tweede lid, onder a, van de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES houdt rechtstreeks verband met de door met name het openbare lichaam Bonaire geuite wens om in een nog door de eilandsraad vast te stellen eilandelijke huisvestingsverordening vast te leggen dat ook in het kader van woonruimteverdeling ten aanzien van het kopen van woningen eisen worden gesteld aan de koopprijs van die woningen en het huishoudinkomen van de koper. Nu voormeld artikel alleen de basis biedt ten aanzien van vergelijkbare eisen bij huurwoningen, is de delegatiegrondslag om bij eilandelijke verordening ook huisvestingsregels te stellen ten aanzien van koopwoningen, opgerekt. De memorie van toelichting is in die zin aangepast.

[17] Artikel 3.1.

8. Medeondertekening door de Minister van V&J

De Afdeling adviseert gelet op de verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie voor het huurrecht dat is neergelegd in het Burgerlijk Wetboek BES het voorstel mede door hem te doen ondertekenen.

8. Medeondertekening door de Minister van V&J

Ik volg het advies van de Afdeling om het wetsvoorstel mede te laten ondertekenen door de Minister van Veiligheid en Justitie. De memorie van toelichting is mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie ondertekend.

9. Redactionele kanttekeningen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

9. Redactionele kanttekeningen

De redactionele opmerkingen van de Afdeling, behoudens de opmerking bij het tweede aandachtstreepje, zijn overgenomen. De opmerking onder het tweede aandachtstreepje is niet overgenomen omdat in het voorgestelde artikel 1.9, eerste lid, van het wetsvoorstel huurmaatregelen woningmarkt Caribisch Nederland een overzicht is opgenomen van de taken van de huurcommissie, die verder in de artikelen 1.9, tweede tot en met vierde lid, en 1.10 worden uitgewerkt. Dit artikellid komt overigens overeen met artikel 4, eerste lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte.

10. Wijzigingen

Tot slot zijn in het wetsvoorstel nog enkele technische wijzigingen doorgevoerd en zijn in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting nog enkele redactionele wijzigingen doorgevoerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W04.15.0434/I

- Hoofdstuk I steeds vervangen door: Hoofdstuk 1.
- Artikel 1.9, eerste lid, schrappen.
- In artikel 1.9, en 1.20 Wet maatregelen huurwoningmarkt Caribisch Nederland alsmede artikel 1604j van Boek 7a van het Burgerlijk Wetboek BES «het bedrag aan servicekosten» vervangen door: het voorschotbedrag aan servicekosten.
- Artikel 1.43 schrappen in verband met artikel 1.10.
- Artikel 1598, tweede lid, (nieuw) vervangen door: Onder huur en verhuur van een woning wordt verstaan de overeenkomst waarbij de ene partij, de verhuurder, zich verbindt aan de andere partij, de huurder, een woning in gebruik te verstrekken en de huurder zich verbindt tot een tegenprestatie.
- In artikel 1604o, eerste lid, derde volzin, (nieuw) «tweede afdeling» vervangen door: tweede en derde afdeling.
- Artikel 1604p, eerste lid, onderdeel a, (nieuw) opsplitsen.
- Hoofdstuk 4 afstemmen op het voorstel tot wijziging van de Woningwet in verband met het tijdelijk uitbreiden van het werkgebied van toegelaten instellingen met het oog op het huisvesten van vergunninghouders.
- In artikel 5.2 «de artikelen 4.3 en 4.4» vervangen door: de artikelen 4.3 en 4.5.